

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Proses demokrasi menuntut sebuah ruang publik yang lebih luas bagi keterlibatan masyarakat. Masyarakat harus terlibat dalam rangka pengambilan keputusan sebagai aktor maupun stakeholder diluar pemerintahan. Sebagai bagian dari demokratisasi, maka reformasi penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik menjadi keharusan yang harus dilakukan untuk memberdayakan masyarakat dan bangsa.

Dalam suatu negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dilakukan melalui kebijakan publik. Proses kebijakan publik dalam negara demokrasi yang konstitusional memerlukan keterlibatan unsur pemerintah, dunia usaha dan masyarakat luas, yang didasari dan disemangati nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang luhur, serta diselenggarakan dengan mengindahkan nilai-nilai dan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kebijakan publik merupakan fenomena yang kompleks dan dinamis. Kompleksitas dan dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan kita ditujukan pada proses kebijakan. Dari perspektif manajemen, proses kebijakan dapat dipandang sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak tiga kelompok utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi

kinerja kebijakan (Mustopadidjaja1 2003).¹ Kinerja pemerintahan yang baik (*good government performance*) harus diawali dengan kebijakan yang baik (*good policy*), dan *good policy* hanya dapat dicapai melalui formulasi kebijakan yang baik (*good policy formulation*). Tanpa formulasi kebijakan yang baik tidak mungkin kebijakan yang baik akan terwujud, dan kinerja yang tinggi hanya dapat terwujud jika didukung oleh sistem dan proses pelaksanaan kebijakan yang baik.

Berjalannya kualitas tata pemerintahan yang baik dan berhasilnya pelaksanaan otonomi daerah cenderung bersifat simetris, yaitu bergantung pada persepektif yang digunakan. Kualitas tata pemerintahan dapat dilihat sebagai suatu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Kewenangan besar yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota harus diikuti dengan penguatan peran masyarakat sipil dan kapasitas lembaga non pemerintah untuk dapat menjalankan fungsi kontrol bagi jalannya pemerintahan. Kebijakan publik yang holistik dan terintegrasi dapat dirancang untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah tanpa mengabaikan kepentingan publik. Akhirnya otonomi daerah jika tidak dimaknai dengan baik, akan berdampak pada terjadinya kegagalan pembangunan. Otonomi daerah justru memberikan beban bagi kemandirian sebuah wilayah. Utamanya bagi wilayah yang kurang memiliki sumber daya alam yang memadai dengan jumlah penduduk yang banyak dan luas wilayah yang terbatas. Dengan demikian keberhasilan terwujudnya kemandirian dan keberdayaan suatu daerah sangat

¹ Soenarko. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga Univ. Press.hal.25

ditentukan oleh distribusi dan alokasi peran Stakeholder, baik dari eksekutif, legislative maupun masyarakatnya. Namun pemahaman yang beragam ketika memaknai otonomi daerah itu sendiri ternyata menyisakan masalah, yaitu adanya distribusi alokasi dan peran sumber daya yang tidak seimbang. Akibat dari ketidakberimbangan itu akan memproduksi ketermajinalan kelompok tertentu sebagai residu dari gagalnya sebuah pembangunan. Salah satu komunitas marjinal yang ada dipropinsi DIY(Daerah Istimewa Yogyakarta) adalah komunitas PKL(Pedagang Kaki Lima), yang mendesak untuk diselesaikan masalahnya, yaitu mengenai tata keberadaannya.

Peran sektor informal akhir-akhir ini semakin penting sehingga dinamika sektor tersebut menjadi perlu diperhatikan. Terkait dengan pedagang kaki lima yang merupakan bagian penting dari sektor informal diwilayah perkotaan diindonesia. Sehingga mengindikasikan bahwa kebijakan (pemerintah) harus peka terhadap karakteristik dan aspirasi para pelaku ekonomi. Pilihan - pilihan kebijakan seharusnya tidak mengurangi peluang perolehan penghasilan para PKL.² Kebijakan relokasi adalah pilihan kebijakan yang dalam kenyataan mengurangi penghasilan PKL. Kebijakan relokasi sering kali tidak melibatkan PKL juga membuat para pemeran sektor informal ini “memberontak”, atau melakukan sebuah aksi protes terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

² Suharto, E. 2003. *Accommodating the Urban Informal Sector in the Public Policy Procces : A Cas Study of Enterprises in Bandung Metropolitan Region (BMR), Indonesia*. Policy paper International Policy Fellow. (www.Policy.hu).

Pada kota-kota di Indonesia, umumnya keberadaan ruang public dikuasai oleh kegiatan ekonomi informal. Keberadaan pedagang kaki lima (PKL) memang memunculkan dilema berkepanjangan. Disatu sisi, PKL sangat dibutuhkan warga kota dan menyediakan ribuan kesempatan kerja. Disisi lain, tanpa pengaturan yang efektif, pedagang luar pasar itu akan menjadi benalu kota yang menyita ruang public. Persoalan urbanisasi akibat tidak berjalannya pembangunan di daerah-daerah mengakibatkan jumlah PKL terus meningkat dari tahun ketahun dan selalu menuai permasalahan yang sama.

Setiap kota yang ingin menata dan menertibkan wilayahnya akan mendapati kenyataan bahwa kehadiran sector informal terutama PKL sebagai salah satu faktor yang menimbulkan persoalan baik dalam masalah ketertiban, lalu lintas, keamanan, maupun kebersihan kota. Karena penggunaan fasilitas public seperti trotoar yang mengganggu pengguna fasilitas public lainnya sehingga seringkali tidak dilibatkan dalam perencanaan kota. Persoalan ini menjadi lebih rumit, ketika mereka yang bergerak dibidang PKL tidak lagi mempunyai tempat tinggal yang tetap. Mereka justru menggunakan tempat dagangan sebagai tempat tinggal.

Jika dilihat dari segi hukum, tindakan migrant berjualan diruang public seperti trotoar, pingir jalan, atau ditempat umum jelas melanggar hukum. Akan tetapi, karena alternative lain tidak ada, maka mereka memilih lari kesektor informal sebagai pilihan yang realistis.

Harus diakui, PKL muncul karena adanya ketimpangan social, pembangunan perekonomian, dan pendidikan yang tidak merata diindonesia. Dan lagi-lagi kita harus kembali”melibatkan” kemiskinan dalam hal ini yang di libatkan karena tidak adanya pemerataan kemajuan perekonomian, peningkatan kualitas pendidikan, dan penyediaan lapangan pekerjaan oleh pemerintah. Akibatnya menjadi PKL sebagai salah satu peran yang ada didalam sector informal menjadi alternative yang cukup banyak digemari karena tidak memerlukan modal besar, pendidikan tinggi, dan mudah untuk dikerjakan.

Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentunya mempunyai tujuan yang baik meskipun tidak jarang terdapat kendala dalam pelaksanaannya. Bagi pemerintah, pedagang kaki lima adalah individu warga masyarakat yang perlu diberi kesempatan untuk mengembangkan usahanya dalam rangka mendukung perkembangan ekonomi dan sector informal. Namun yang terjadi dalam relokasi pedagang klithikan yakni ketidaksinkronan interaksi. Terlihat dari bagaimana keterlambatan pemerintah dalam merespon permasalahan yang ada ditengah masyarakat, pemerintah tidak segera menyediakan lahan ekonomi bagi para pedagang kaki lima. Kebijakan yang dihasilkan bisa dikatakan sebagai sebuah respon yang terlambat ketika kebijakan itu baru dikeluarkan setelah para pedagang informal merasa nyaman mencari sumber ekonomi ditempat tersebut.

Pada proses yang terjadi dalam relokasi PKL klithikan sebagai obyek penelitian tersebut terganjal dengan kurangnya komunikasi dan sosialisasi kebijakan

yang akan dilakukan oleh Pemerintah. Berbagai proses yang ada dalam masyarakat seakan dipinggirkan dari pembuatan kebijakan tersebut. Para pedagang yang tidak mau direlokasi memiliki logika bahwa mereka akan merugi dan merasa sudah nyaman meskipun dengan status mereka sebagai pedagang informal. Apa yang mereka lakukan jelas melanggar Perda Kota Yogyakarta no. 26 tahun 2002. Dalam pasal 3 tentang perizinan, disebutkan bahwa pedagang kakilima yang akan melakukan kegiatan usaha dan menggunakan lokasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 2 Peraturan Daerah ini, wajib memiliki izin penggunaan lokasi dan kartu identitas dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Merujuk pada pasal di atas, maka keberadaan para pedagang tersebut jelas melanggar peraturan.

Oleh karena itu pemerintah kota Yogyakarta mengeluarkan kebijakan melalui peraturan wali kota Yogyakarta No 45 tahun 2007 tentang perelokasian pedagang Klithikan yang merupakan penjabaran dari peraturan pemerintah tentang pengelolaan pedagang kaki lima No.26 tahun 2002. Inisiatif pemerintah dalam pembuatan Peraturan Walikota, sesungguhnya oleh tuntutan dari ketentuan peraturan daerah dan adanya kebutuhan masyarakat yang perlu dituangkan dalam bentuk kebijakan daerah. Meskipun demikian peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007 tidak serta merta dapat menuntaskan permasalahan yang ada pada pedagang kakilima diwilayah tersebut.

Pemaknaan kebijakan publik sebagai bentuk interaksi antara negara dan masyarakat akan membawa konsekuensi bahwa implementasi dan proses pembuatan

kebijakan tersebut akan semakin kompleks. Semakin dalam pemaknaan kebijakan publik, maka akan semakin banyak melibatkan aktor. Pelibatan aktor di luar pemerintah dalam pembuatan kebijakan juga sangat rentan terhadap konflik.

Oleh karena itu penelitian ini akan membahas bagaimana kebijakan publik tersebut berperan sebagai bentuk pelaksanaan kebijakan yang diperlihatkan melalui studi kasus. **Pelaksanaan Kebijakan Relokasi PKL Klithikan Kota Yogyakarta dengan Study Kasus Relokasi PKL Klithikan ke Pasar Klithikan Pakuncen .** Kasus ini diambil karena tampak adanya berbagai hal yang ditimbulkan dengan di keluarkannya kebijakan publik dalam proses Pelaksanaannya. Dan masalah apa saja yang dihadapi pemerintah dalam penataan pedagang kaki lima, serta permasalahan apa saja yang dihadapi PKL itu sendiri terkait dengan relokasi. Sehingga Kebijakan publik dalam kasus ini tidak hanya menyangkut level *decision making* pemerintah, tapi lebih pada tahap pelaksanaan dari peraturan Walikota tentang relokasi pedagang Kakilima ke Pasar Klithikan Pakuncen Kota Yogyakarta serta dapat dilihat dari variasi Kebijakan publik itu sendiri.

Implementasi kebijakan dalam konteks lokal di sini, menyangkut perencanaan pemerintah dan penggunaan lahan. Dalam hal ini profesi pedagang kaki lima yang bersifat informal sering dianggap mengganggu ketertiban. Namun kendala yang terjadi dalam pelaksanaan kebijakan pada kasus ini bisa dikatakan bersifat administratif karena adanya ketidaksetujuan tentang tata cara merumuskan keputusan

kebijakan. Namun lebih dari itu, juga menyangkut kehidupan ekonomi dan sosial para pedagang. Diagnosis permasalahan yang dilakukan pemerintah kurang menyentuh aspek tersebut sehingga ada pihak yang pro dan kontra dalam kasus ini.

Pemerintah kota Yogyakarta telah merumuskan kebijakan relokasi dengan menyediakan berbagai bentuk insentif seperti tersedianya lahan baru dan kemudahan dalam hal sewa dan penempatan pedagang. Meskipun demikian, kompleksitas muncul ketika terdapat para pedagang yang tidak mau direlokasi dengan berbagai alasan. Sehingga, kasus ini bisa digunakan sebagai gambaran adanya kebijakan publik yang sangat kompleks. Kebijakan dalam kasus ini bukan hanya merupakan tahapan untuk mencapai tujuan, tetapi merupakan tahapan untuk mencapai konsensus.

Itulah salah satu dampak dari krisis moneter yang melanda Indonesia sejak tahun 1997. Karena berbagai kasus PHK dan kebangkrutan, ketiga lokasi tersebut mendadak menjadi sebuah pasar barang-barang bekas yang akhirnya disebut masyarakat sebagai klithikan. Kata ini memang tidak memiliki arti secara baku. Sederhana saja, kata klithikan tercipta karena barang-barang yang dijual kebanyakan adalah benda kecil yang bila dilempar akan menimbulkan bunyi 'klithik..'

Kasus ini berawal dari inisiatif pemerintah Kota Jogja terkait dengan Peraturan Walikota Yogyakarta no. 45 tahun 2007. Peraturan tersebut berisi kebijakan Pemkot untuk memindahkan para pedagang Klithikan di Jalan Mangkubumi, Jalan Asem Gede, dan Alun-alun Kidul ke Pasar Klithikan Pakuncen.

Pemerintah telah menyediakan lokasi baru bagi para pedagang yaitu Pasar Pakuncen dengan berbagai kemudahan yang ditawarkan. Niat baik pemerintah ini ditujukan untuk merelokasi pedagang kaki lima yang dianggap mengganggu ketertiban.

Dari data-data dan sumber yang diperoleh, secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan relokasi pedagang Klithikan tersebut merupakan bentuk kebijakan model rasional yang dikemas dalam kerangka *democratic governance* dengan adanya bentuk interaksi antara Pemkot dan masyarakat. Model kebijakan pemerintah ini merupakan model yang dianggap ideal karena disamping mempertimbangkan data-data dan informasi-informasi yang lengkap, akan tetapi juga menyeluruh meliputi segi-segi kehidupan yang harus diperhatikan serta diperhitungkan secara mendalam dan seksama. Namun, hal yang terjadi dalam kasus ini adalah Pemkot kurang bisa mendiagnosis permasalahan secara mendalam sehingga terdapat segi sosio kultural dan keadaan ekonomi yang kurang mendapat perhatian.

Model ini juga bisa dilihat dari tahapan-tahapan prosedur yang telah ditetapkan Pemkot dalam kasus relokasi pedagang Klithikan. Keseluruhan proses relokasi dilaksanakan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang lengkap dengan pelaksanaan teknis yang matang. Hal ini bisa dilihat bagaimana detail pelaksanaan relokasi mulai dari pendataan, pendaftaran sampai pembagian kartu bukti pedagang (KBP). Pemkot juga telah memberikan insentif secara ekonomi melalui kemudahan

modal. Selain itu, visi ke depan juga telah ditetapkan yaitu menjadikan pasar Pakuncen sebagai salah satu ikon Pariwisata kota Yogyakarta.

Kebijakan tersebut merupakan salah satu bentuk kebijakan yang ideal yang mengandaikan semua pihak bisa diuntungkan. Para pedagang kakilima bisa mendapat tempat yang lebih layak dan status mereka menjadi pedagang formal. Sedangkan Pemkot dapat melaksanakan kapasitasnya untuk menjamin ketertiban melalui penataan ruang. Ketika lokasi baru tersebut berhasil menjadi ikon pariwisata, maka Pemkot juga akan diuntungkan dengan masuknya wisatawan.

Meskipun kebijakan tersebut diambil melalui rasionalitas pemerintah, Pemkot tetap berusaha untuk melakukan interaksi dengan masyarakat. Usaha tersebut patut dihargai meskipun tetap terdapat konflik antara pihak yang pro dan kontra terhadap kebijakan karena sosialisasi yang kurang maksimal. Pengelolaan konflik juga bisa dilakukan dengan baik. Indikatornya adalah, pasar Pakuncen mulai ramai dan semakin banyak pedagang klithikan yang pindah ke sana.

B. Rumusan Masalah

Masalah penelitian bukan sekedar pertanyaan, seperti menurut Guba dan Lincoln, masalah penelitian adalah suatu keadaan yang bersumber dari

hubungan antara dua factor atau lebih yang menghasilkan situasi yang membingungkan.³

Dari uraian latar belakang yang telah dijelaskan, maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana pelaksanaan kebijakan penataan PKL Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah No 26 Tahun 2002 dan Kebijakan Relokasi PKL ke pasar Klithikan Pakuncen Berdasarkan Perwal No. 45 Tahun 2007?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan dari penelitian yang penulis lakukan adalah:
 - a. Untuk mengetahui realisasi peraturan daerah dan peraturan walikota terkait dengan relokasi PKL pasar klithikan Kota Yogyakarta
 - b. Untuk menjelaskan pelaksanaan kebijakan relokasi PKL ke Pasar klithikan Kota Yogyakarta.
2. Manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:
 - a. Teoritis
 - Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan teori tentang analisis kebijakan public oleh pemerintah kota Yogyakarta.

³ Guba dan Lincoln, *Metode penelitian Untuk Admisitrasi Publik dan masalah-masalah sosial*. Gava Media Cetakan pertama, Yogyakarta, Hal 29

b. Praktis

- Manfaat penelitian ini bagi pemerintah khususnya pem-kot Yogyakarta adalah sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menentukan arah kebijakan selanjutnya.

D. Kerangka Dasar Teori

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Premis pemikiran yang menarik untuk melihat sebuah arti kebijakan adalah bahwa kebijakan yang unggul menentukan keunggulan negara bangsa dalam persaingan global. Atau, dalam istilah lain, hanya negara bangsa yang mampu mengembangkan kebijakan publik yang unggul-baik perumusan, implementasi, dan evaluasi yang akan menjadi negara yang unggul dalam persaingan global.⁴ Barangkali pemahaman ini merupakan bagian dari "dariwinisme sosial", semacam pemikiran bahwa kunci *survival for the fittest* dari setiap negara bangsa adalah ada atau tidaknya kebijakan publik yang unggul atau excellence. Ini merupakan proposisi dasar untuk memahami mengapa analisis kebijakan menjadi penting. Proposisi ini sedikit meluas dari proposisi **Quade**(1982) yang mengemukakan bahwa asal muasal analisis kebijakan disebabkan oleh *banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan*. Begitu

⁴ Nugrogo, D Riant. 2007, *Analisis Kebijakan*, Jakarta. PT Elex Media Komputindo. Hal 269

banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah kebijakan, bahkan menciptakan masalah baru.⁵

Suatu kebijakan public, pertama-tama berisi kepentingan public, bukan kepentingan negara, pemerintah, penguasa, apalagi elit politik. Sehingga kebijakan publik pada intinya apabila kebijakan tersebut mempunyai nilai untuk meningkat kehidupan publik. *That public policy*, menurut **Riant.D. Nugroho**, ada tiga nilai pokok bagi “kebijakan publik” agar dapat dikategorikan sebagai kebijakan publik. Pertama, kebijakan tersebut bersifat cerdas, dalam arti memecahkan masalah pada inti permasalahannya. Kedua, kebijakan tersebut bersifat bijaksana, dalam arti tidak menghasilkan masalah baru yang lebih besar dari pada masalah yang dipecahkan. Ketiga, kebijakan publik tersebut memberikan harapan kepada seluruh warga atau masyarakat sebagai *beneficiaris* (pemanfaat), bahwa mereka dapat memasuki hari esok lebih baik dari hari ini.⁶

Menurut **Carl Friedrich**, bahwa kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan

⁵ *Ibid*

⁶ Dikembangkan dari pemikiran Dwidjowijoto, 2003; dan Dwidjowijoto, 2006

yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.⁷

Definisi yang diberikan oleh Friedrich ini menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapatkan perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini tidak mudah dipahami.

Kebijakan relokasi tersebut juga bisa digunakan untuk menggambarkan bentuk pemaknaan kebijakan publik sebagai intervensi sosio kultural dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Menurut **Chandler & Plano** (1988) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintahan.⁸ Dalam kenyataannya, kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun para politisi untuk memecahkan masalah-masalah publik. Chandler & Plano juga mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu bentuk intervensi yang dilakukan

⁷ Winarno, Budi, 2007, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Media Presindo, hal 17

⁸ Drs. Hessel Nogi S. Tangkilisan, MSi, 2003, *Kebijakan Publik Yang Membumi*, Lukman Offset & YPAPI, Yogyakarta hal 1

secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

Mekipun pemerintah telah menggunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik, namun sikap interventif pemerintah mengatasi kekuatan informalitas para pedagang Klithikan. Yang dilakukan Pemkot tidak sensitif terhadap persoalan. Analisis **Ancas Waluyo** menguraikan persoalan konteks sosio kultural. Ia mengatakan bahwa formalisasi pedagang klithikan dalam satu area terpadu ini memang menjadi dilema tersendiri.⁹

Sehingga Kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting, Pada prinsipnya adalah merupakan cara bagaimana suatu kebijakan publik dapat dilaksanakan agar harapan dan kepentingan-kepentingan publik yang diinginkan dapat terwujud didalam realitas atau dengan kata lain bagaimana sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan dari konsep kebijakan publik yang dibuat. Dan dalam teori implementasi, kontekstualisasi adalah penting, karena implementasi selalu berhubungan dengan kebijakan yang spesifik sebagai bagian dari respons-respons tertentu atas masalah-masalah khusus yang ada didalam masyarakat.

⁹ <http://www.kompascetak.com/kompas-cetak/0706/27/jogja/1039005.htm>

Secara umum, kebijakan publik terdiri dari berbagai lapis pemaknaan. Beberapa pemaknaan yang diberikan para ilmuwan terhadap kebijakan publik tak jarang justru mereduksi makna kebijakan itu sendiri. Ketika kebijakan publik hanya dimaknai sebagai proses *decision making*, maka kebijakan publik merupakan keputusan yang bersifat otoritatif, Pemerintah menjadi aktor utama pada proses-proses penentuan kebijakan yang menghasilkan konsekuensi tertentu, baik-buruk. Untuk mencapai suatu kebijakan yang baik harus dilakukan evaluasi kebijakan sesuai dengan tahapan prosedur, berulang dan lebih sensitif dalam pembuatan agenda setting. Dari sudut pandang lingkaran otoritas negara, definisi kebijakan publik termasuk pada klasifikasi serangkaian fase kerja pejabat publik.¹⁰ termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu itu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik

Sehingga ketika mengacu kepada apa yang dikatakan oleh **Thomas R. Dye** (1981) yang memberikan pengertian dasar mengenai kebijakan publik sebagai *Whatever Government to do or not to do*, (apa yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah).¹¹ Dan dalam hal ini Pemkot jelas telah melampaui lapis pemaknaan tersebut. Keputusan yang diambil Pemkot tidak hanya sebatas pada

¹⁰ Santoso, Purwo. Hasrul Hanif, Rahmat Gustomy. *Menembus Ortodoksi Kajian Kebijakan Publik*. Fisipol UGM. 2004. Yogyakarta

¹¹ Karseno, Arief Ramelan, M.A., Ph.D. (Ed.). 2003. *Dari Jogja Untuk Indonesia; Sebuah Wacana Kebijakan Publik*. PT. Hanindita Graha Widya & INSPECT. Yogyakarta.

melakukan atau tidak melakukan sesuatu tetapi lebih pada sebuah proses mencari solusi bagi para pedagang sekaligus untuk mewujudkan ketertiban. Proses politik terjadi pula ketika wacana relokasi ini dibahas oleh para politisi dan akhirnya bisa disetujui menjadi peraturan wali kota.

Dalam bukunya **Arief Ramelan Karseno, M.A., Ph.D. (Ed.)**, mengatakan bahwa kebijakan publik dipahami sebagai kebijakan, baik politik, ekonomi, dan sosial yang diambil secara kolektif, demi kepentingan/keuntungan masyarakat secara bersama-sama (kolektif).¹² Kebijakan Publik itu bisa berbentuk “aturan atau rambu-rambu” perdagangan dalam hubungan ekonomi antara anggota masyarakat; bisa berbentuk pembuatan atau penyediaan barang yang akan dipakai bersama (disebut barang publik) atau bahkan, bisa berbentuk hukum dan kode etik hubungan antara manusia sebangsa yang sering kita sebut dengan budaya yang diterima secara umum dalam masyarakat itu.

Sehingga dari definisi yang telah diuraikan melalui teori-teori tentang kebijakan publik. Pada dasarnya kebijakan publik itu adalah produk buatan pemerintah, dan bahwa baik kebijakan melakukan maupun tidak melakukan sesuatu memiliki bobot yang sama. Atau setiap keputusan pemerintah yang memberikan dampak pada kehidupan bersama. Kebijakan publik juga merupakan domain utama pemerintah yang mempunyai arti strategis bagi pemecahan masalah dalam kehidupan

¹² *Ibid*

bersama pada hari ini dan dimasa depan. Karena kebijakan publik termasuk aturan main yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, dan bukan mengatur kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada ditempat lembaga administratur publik mempunyai domain. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama seluruh masyarakat.

Kebijakan publik merupakan produk hukum dimaksudkan agar pejabat yang membuat kebijakan publik harus mendapat justifikasi dari aturan hukum yang dibuat oleh lembaga yang berwenang. Dan sesungguhnya hukum dengan kebijakan publik sangat erat bagaikan dua sisi mata uang, maksudnya adalah produk hukum yang baik harus melalui proses komunikasi antara stakeholders dan antarkomponen masyarakat yang biasa dilakukan dalam proses penyusunan kebijakan publik. Produk hukum bicara tentang dua sisi, yakni sisi keadilan dan sisi legalitas sebagai upaya adanya kepastian hukum yang kemudian menjelma hukum positif, yakni produk hukum yang berlaku dalam suatu Negara tertentu dan dibuat lembaga yang berwenang seperti pembuatan Undang-undang dilakukan oleh pemerintah dan DPR RI, Peraturan Daerah (perda) oleh DPRD dan Gubernur, dan seterusnya.

b. Pemerintah Daerah: Kewenangan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004

- **Otonomi**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian Otonomi luas kepada daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Prof. Dr. Ryaas Rasyid,¹³ menyebutkan bahwa tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah pada hakikatnya, adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Rasyid mengacu kepada pendekatan

¹³Nugrogo, D Riant, 2000. *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi (kajian dan kritik atas kebijakan desentralisasi di Indonesia)*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. hal.34

yang diperkenalkan David Osborne-Ted Gaebler (1995), bahwa dengan demikian pemerintah perlu semakin didekatkan kepada masyarakat, sehingga pelayanan yang diberikannya menjadi semakin baik- *the closer government, the better it service*. Pendekatan Osborne-Gaebler ini kemudian dikenal sebagai terobosan kontemporer dalam pengelolaan pemerintahan.

Otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Sarundajang 1999, 27).¹⁴ Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi. Hak dan wewenang untuk manajemen daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam manajemen daerah. Sementara "daerah" dalam arti *local state government* adalah pemerintah daerah yang merupakan kepanjangan dari pemerintah pusat. Sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara profesional. Artinya pelimpahan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan

¹⁴. *Ibid* hal.46

pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya yang lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Disamping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004 tersebut juga dijelaskan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹⁵

Sehingga semakin jelas bagi kita bahwa betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, secara hierarkis tetap berada pada kendali pemerintahan atasan, Provinsi untuk kabupaten/kota, pemerintah pusat untuk daerah provinsi. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan guna menjaga azas kesatuan administrasi dan

¹⁵ Mulyana.W. Kusumah dkk." 2004, *Agenda pilkada langsung dan kesiapan masyarakat daerah*", LSP3RA, Boyolali, hal. 220

azas kesatuan wilayah, atau dengan kata lain, untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah seharusnya tidak diartikulasikan sebagai *a final destination* (tujuan akhir), tetapi lebih sebagai *mechanism* (mekanisme) dalam menciptakan demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan. Untuk mengimplementasikan kewenangan daerah, instrument pertama yang harus ada adalah Peraturan Daerah. Ini berarti eksistensi Perda sangat *urgent* dalam upaya mewujudkan otonomi daerah.¹⁶

Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999 kedudukan dan fungsi perda adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, maka pembentukan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah(peraturan walikota) untuk¹⁷ penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/kabupaten kota dan tugas pembantuan, perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan peraturan wali kota merupakan penjabaran dari perda itu sendiri.

¹⁶ Prof. Abdulallah, Rozali, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta. hal 49

¹⁷ <http://www.bunghatta.info/content.php?article.1612>

Peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala daerah atau peraturan walikota diatur dalam pasal 136 sampai dengan 149 UU No. 32 Tahun 2004,¹⁸ dan berkaitan dengan tujuan dan fungsi pembentukan perda, UU No. 32 Tahun 2004 memberikan beberapa asas dalam pembentukan Perda. Asas-asas ini tidak kita temui sebelumnya dalam UU No. 22 Tahun 1999. Asas-asas tersebut antara lain;(1) Kejelasan tujuan;(2) Kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat;(3) Kesesuaian jenis dan materi muatan;(4) Dapat dilaksanakan;(5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;(6) Kejelasan rumusan, dan;(7) Keterbukaan.

Sementara itu materi muatan Perda menurut UU No. 32 Tahun 2004 mengandung asas: Pengayoman, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kenusantaraan, Bhineka tunggal ika, Keadilan, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Ketertiban dan Kepastian hukum, dan atau Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

- **Kewenangan Pemerintah Daerah**

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga

¹⁸ Naihasy, syahrin. 2006, *kebijakan public (public policy) menggapai masyarakat madani*, Yogyakarta, Mida Pustaka, hal. 302

harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah penting bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Peran pemerintah, khususnya terhadap pelaksanaan otonomi dan urusan pemerintah yang telah menjadi kewenangan daerah lebih diarahkan pada pembinaan dan pengawasan. Dengan kata lain, pembinaan ditekankan pada fasilitas upaya pemberdayaan daerah otonom sedangkan pengawasan lebih bersifat refresif untuk memberikan kebebasan dalam mengambil keputusan disamping mendorong peran DPRD dalam mewujudkan fungsi pengawasan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan prinsip tersebut, daerah diberi keleluasaan dalam menetapkan peraturan daerahnya masing-masing asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya.

2. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat, implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai dengan apa yang

diformulasikan dalam kebijakan, hal tersebut sesuai dengan pendapat Munhajir

Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi bukan lah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.¹⁹

Akan tetapi banyak sekali kebijakan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata mengalami kesulitan ketika harus dipraktekkan didalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Menurut Abdul Wahab, suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan

¹⁹ Muhajir Darwin, *Hasil Loka Karya, Analisis Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992

pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.²⁰

Implementasi kebijakan jika dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.²¹

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan didalam mengembangkan tipologi kebijakan-kebijakan publik, yakni : Pertama, kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan. Misalnya, keberhasilan implementasi kebijakan mengenai pengentasan kemiskinan diindonesia akan berbeda dengan kebijakan untuk menanggulangi kenakalan remaja. Hal ini disebabkan oleh tipe kebijakan yang

²⁰ Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dan Formulasi Kebijakan Negara*, Bumi aksara.

²¹ *Op.cit.* Budi Winarno, "Teori dan Proses Kebijakan Publik," , hal.102

berbeda antara pengentasan kemiskinan dan penanggulangan kenakalan remaja. Kedua, faktor-faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non-realisasi tujuan-tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan consensus tujuan adalah tinggi.

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar yakni enam variabel yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*).²² Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan antara variabel-variabel bebas. Adapun variabel variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

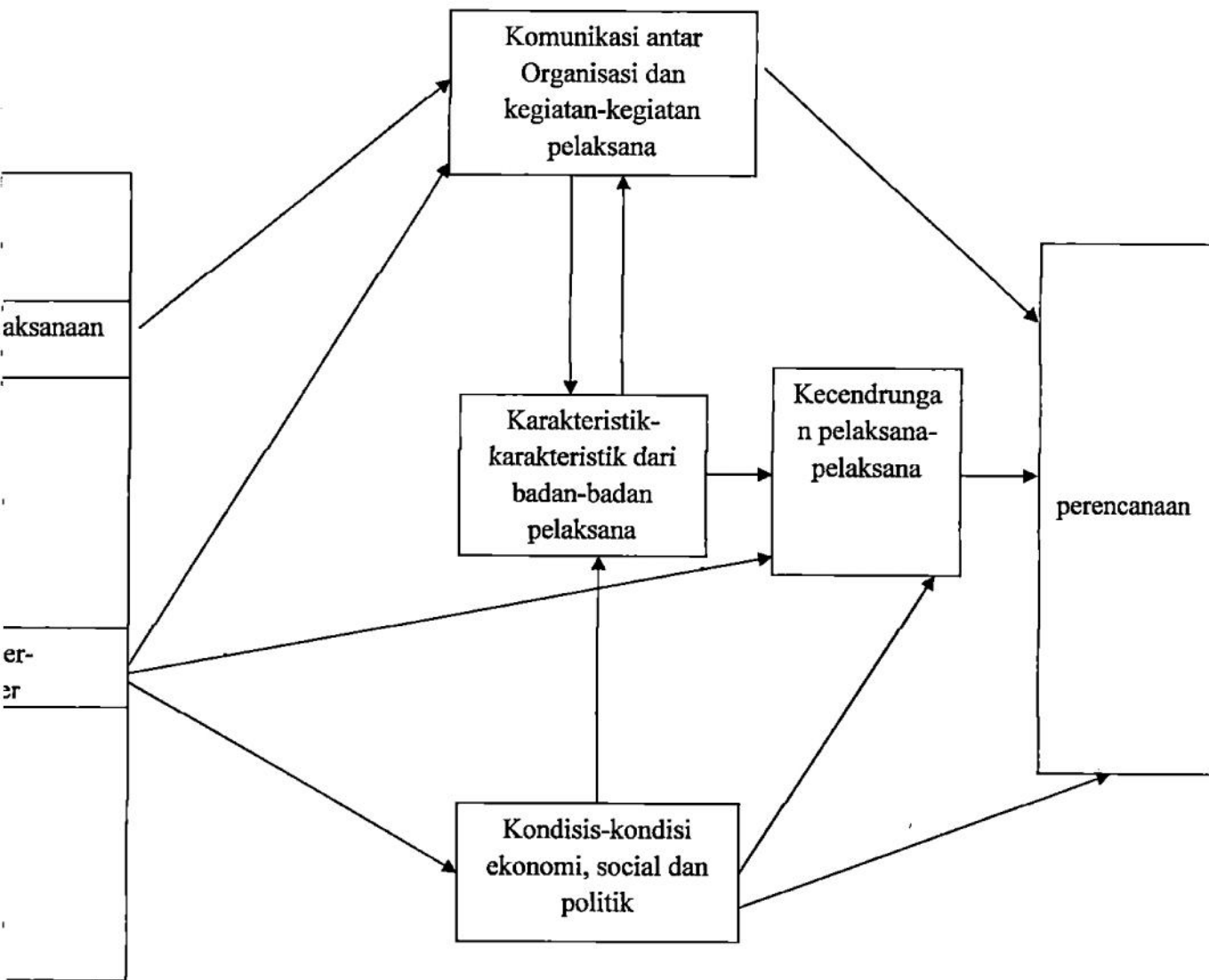
Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauhmana ukuran-ukuran dasar tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna didalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara

²² Ibid, hal. 109-124

menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus. Misalnya, pemerintah berusaha menciptakan lapangan pekerjaan untuk para pengangguran dengan membuat beberapa proyek padat karya.

Gambar 1.1

Model Proses Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber : Budi Winarno : 2002:111

1. Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif. Dalam praktek implementasi kebijakan, besar kecilnya dana akan faktor keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

Selain itu, implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat-pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Para pejabat dalam organisasi mempunyai pengaruh oleh karena posisi hierarkhis mereka. Para pejabat

dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personal yang diukur dari:

- a. Rekrutmen dan seleksi
- b. Penugasan dan relokasi
- c. Kenaikan pangkat, dan
- d. Akhirnya pemecatan.

Dalam hubungan-hubungan antarorganisasi maupun antarpemerintah, dua tipe kegiatan pelaksanaan merupakan hal yang paling penting. *Pertama*, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Pejabat-pejabat tinggi seringkali dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan dengan jalan membantu pejabat-pejabat bawahan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, menstrukturkan tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif-inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan yang berguna dalam melaksanakan kebijakan. *Kedua*, atasan dapat menyadarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negative. Menurut Van Meter dan Van Horn, kita dapat menyelidiki aspek pelaksanaan ini dengan menunjuk kepada perbedaan antara kekuasaan normative, renumeratif, dan kekuasaan koersif.

3. Karakteristik badan-badan pelaksana

Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam bada eksekutif yang mempunyai baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka.

Van Meter dan Van Horn mengetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan :

- a) Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
- b) Tingkat pengawaasan hierarkhis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
- c) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislative dan eksekutif)
- d) Vitalitas suatu organisasi
- e) Tingkat komunkasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertical secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-induvidu diluar organisasi

- f) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau ”pelaksana kputusan”

4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Dampak kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Terutama dalam mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor ini memungkinkan mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.

Beberapa hal yang dapat mempengaruhi yurisdiksi atau organisasi dimana implemementasi itu dilaksanakan menurut Van Meter dan Van Horn, antara lain :

- a) Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implemementasi yang berhasil;
- b) Sejauhmana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implemementasi kebijakan yang bersangkutan;

- c) Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan;
 - d) Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan;
 - e) Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan;
 - f) Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan;
5. Kecenderungan pelaksana(*implementers*);

Van Meter dan Van Horn, berpendapat bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yurisdiksi dimana tipe dan tingkatan sumber-sumber yang disediakan oleh keputusan kebijakan akan mempengaruhi kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. Dengan demikian, seperti yang dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn, kaitan antara sumber-sumber dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana menunjukkan bahwa tersedianya sumber-sumber keuangan dan sumber-sumber lain mungkin akan menimbulkan tuntutan oleh para warganegara swasta dan kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir-untuk peran serta dalam implementasi program yang berhasil. Faktor ini juga akan mendorong kelompok-kelompok yang pasif untuk berperan serta didalam implementasi kebijakan.

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983)²³, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

1. Karakteristik masalah (*Tractability of the problems*)

Karakteristik masalah dapat dilihat dari beberapa hal berikut ini :

a. Tingkat kesulitan dari masalah yang bersangkutan

Disatu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Dipihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

Ini berarti bahwa suatu program akan relative mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya, adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relative lebih sulit, Karena

²³ AG. Subarsono, 2006, Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi, Yogyakarta. Pustaka Pelajar, hal. 94-99

tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relative berbeda.

c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi

Sebuah program akan relative sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebab program relative mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relative mudah diimplementasikan dari pada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

2. Karakteristik kebijakan atau Undang-Undang (Ability of statute of structure implementation)

Karakteristik kebijakan dapat dilihat dari hal-hal berikut ini :

- a. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat mantap karena teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- c. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.
- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertical dan horizontal antar institusi yang terlibat dalam implementasi program
- e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi dinegara-negara Dunia Ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.

- g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relative mendapat dukungan dari pada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan terasing apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada diwilayahnya.
3. Lingkungan kebijakan (*Nonstatory variables affecting implementation*)
- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relative mudah diterima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implemmentasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
 - b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif bisasanya mudah mendapat dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif.
 - c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi

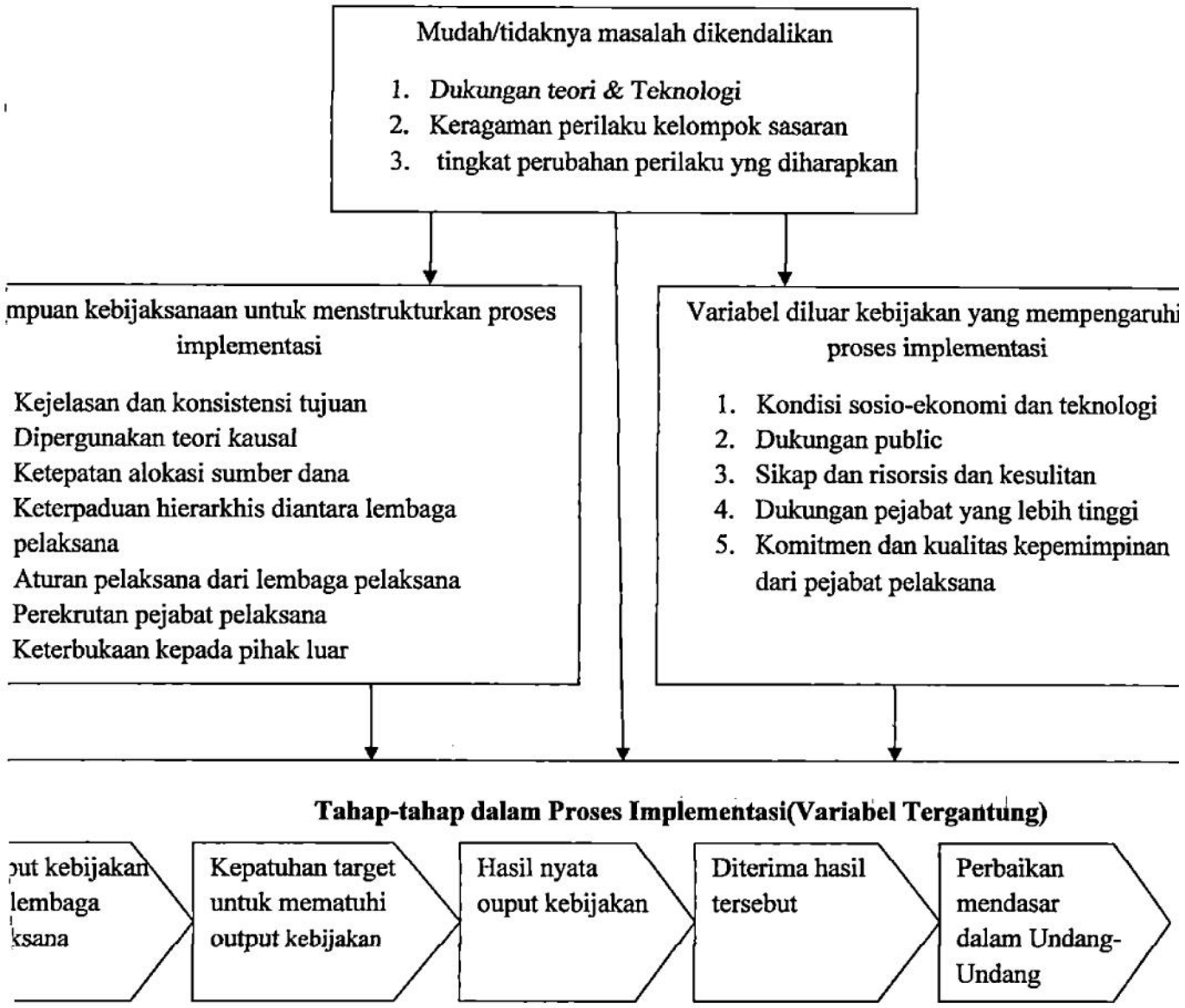
implementasi kebijakan mealalui berbagai cara antara lain: (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan;(2) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk memengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislative.

- d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tersebut.

Gambar 1.2

Variabel-Variabel Yang Mempengaruhi Proses Implementasi Menurut Teori

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier



Sumber : Hand out, Chandra sabtia irawan:2008:52

E. Definisi Konseptual

1. Kebijakan Publik adalah produk hukum buatan pemerintah, dan bahwa baik kebijakan melakukan maupun tidak melakukan sesuatu memiliki bobot yang sama.
2. Pemerintah Daerah adalah perangkat daerah yang dilimpahi dan disertai kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengatur sendiri daerahnya.
3. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.
4. Implementasi Kebijakan adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan operasionalisasi variabel-variabel yang sudah dibahas dalam kerangka teori dan definisi konseptual serta merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel. Berdasarkan pengertian tersebut maka indikator-indikator yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini adalah:

1. Karakteristik masalah (*tractability of the problems*), karakteristik masalah dapat dilihat dari:
 - a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan
 - b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
 - c. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan
2. Karakteristik kebijakan atau peraturan (*ability of statute of structure implementation*):
 - a. Kejelasan isi kebijakan
 - b. Besarnya Alokasi Sumber Daya Finansial Terhadap Kebijakan
 - c. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana
 - d. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
 - e. Tingkat komitmen pemerintah terhadap tujuan kebijakan
3. Lingkungan Kebijakan (*Nounstatutory Variable Affecting Implementation*)
 - a. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat dan tingkat Kemajemukan Teknologi
 - b. Dukungan Publik Terhadap Kebijakan

G. Metode Penelitian

Dalam mengadakan penelitian ini penulis menggunakan metode atau cara untuk mempermudah mengumpulkan data. Pengertian metode penelitian dikemukakan oleh Winarno Surachman sebagai berikut: “metode penelitian

adalah cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan teknik tertentu yaitu selalu menyusun perhitungan kewajaran yang ditinjau dan tujuan penelitian”

Jadi dapat dikatakan bahwa metode merupakan alat yang paling penting didalam menjamin keberhasilan suatu usaha yang akan dilaksanakan. Apabila terdapat kesalahan didalam memilih metode yang akan digunakan, maka jelas keberhasilan dari usaha tersebut dapat diragukan sehingga metode penelitian yang digunakan adalah *survey* yaitu data hanya dikumpulkan dari responden yang dijadikan sampel penelitian.

1. Jenis penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif. *Bogdan dan Taylor*.²⁴ menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau secara lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar diri individu tersebut secara holistik. Tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi kedalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan. Definisi lain diberikan oleh *Denzin dan Lincoln*.²⁵ yang menyatakan bahwa penelitian

²⁴ Lexy.J. Moleong, "Metodologi penelitian Kualitatif" (Edisi Revisi), PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2006, Hal 4

²⁵ *Ibid*, hal 5

kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Pertama, karena adanya latar belakang alamiah, penelitian kualitatif melakukan penelitian pada latar alamiah, atau pada konteks dari suatu keutuhan. Hal ini dilakukan karena ontologi alamiah menghendaki adanya kenyataan-kenyataan sebagai keutuhan yang tidak dapat dipahami jika dipisahkan dari konteksnya.

Kedua, deskriptif. Semua yang dikumpulkan dalam penelitian ini mempunyai kemungkinan untuk menjadi kunci terhadap apa yang diteliti. Telaah yang dilakukan terhadap hasil penelitian dilakukan satu persatu. Pertanyaan mengapa, alasan apa, dan bagaimana, akan senantiasa dimanfaatkan oleh peneliti. Dengan demikian, peneliti tidak akan memandang bahwa sesuatu itu memang demikian keadaannya. Akan selalu muncul pertanyaan terhadap data yang diperoleh di lapangan. Selain untuk mencari fakta lain yang mungkin tersembunyi, peneliti berharap dengan penelusuran data secara terus menerus akan memberikan pemahaman terhadap data secara keseluruhan. Data disini didapat dari hasil wawancara, kuesioner, literatur dan juga dimunculkan dari dokumen yang peneliti dapat dari lapangan, sehingga dengan demikian jenis penelitian ini adalah *eksplanatory research* yakni yang menjelaskan hubungan antara beberapa faktor dalam proses pembuatan kebijakan dan sampai pada tahap implementasi kebijakan tersebut.

2. Lokasi penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Yogyakarta khususnya wilayah yang dihuni oleh pedagang klithikan. Selain itu penelitian akan lebih difokuskan dipasar Pakuncen Kecamatan Wirobrajan. Yang merupakan tempat keberadaan pasar klithikan yang didasarkan sebagai ikon pariwisata Kota Yogyakarta. Meskipun demikian yang menjadi ketertarikan lebih penulis dalam penelitian ini adalah karena pasar klithikan ini merupakan tempat relokasi dari pedagang kaki lima (PKL), yang mempunyai kompleksitas atau multidimensi masalah sebagai akibat dari perelokasian (PKL) yang dilakukan oleh pemerintah kota yogyakarta. Sehingga hal ini lah yang membuat penulis tertarik untuk mengambil lokasi penelitian di pasar klithikan kecamatan Wirobrajan, Kota Yogyakarta.

3. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pelaksanaan kebijakan relokasi Pedagang Klithikan Kota Yogyakarta.

4. Jenis data

a. Data Primer

Yaitu data yang didapat langsung dari obyek penelitian adapun data yang diperoleh dengan cara mengamati langsung kegiatan yang mencakup aspek penelitian. Jadi Sumber data primer yakni data yang diperoleh dan

dikumpulkan melalui observasi, yang diperoleh melalui wawancara kepada responden.

a. Data Sekunder

Adalah data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang berkaitan dengan skripsi ini, yang diperoleh dengan studi kepustakaan (*Library research*), menggunakan bahan-bahan yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti serta dokumentasi .

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Metode ini menggunakan pengamatan langsung terhadap fenomena yang dikaji. Pengamatan mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi kepercayaan, perhatian, perilaku tidak sadar, kebiasaan, dan lain-lain.²⁶ Observasi dilakukan dengan mengamati situasi yang terjadi dan permasalahan yang ditimbulkan dari relokasi yang dilakukan pemerintah terhadap pedagang kaki lima di tiga tempat sebelumnya menjadi satu tempat terpadu dipakuncen, wirobrajan. Observasi dilakukan melalui pengamatan langsung dilapangan maupun ketika penulis melakukan wawancara dengan PKL dan Pem-kot Kota Yogyakarta.

²⁶ *Ibid hal 175*

b. Dokumentasi

Dalam teknik ini, sumber data yang diperoleh dengan dua macam cara. Yang pertama adalah sumber primer, yaitu sumber yang memberi data secara langsung dari tangan pertama. Sedangkan yang kedua adalah sumber sekunder, yaitu sumber yang menggunakan atau memperoleh data dari sumber lain berdasarkan laporan-laporan kegiatan pada obyek penelitian. Seperti pendapat menurut **Winarno surachman**.²⁷ teknik dokumentasi adalah: *laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri atas penjelasan tertulis dengan sengaja untuk menyimpan atau meneruskan keterangan mengenai peristiwa.*

c. Wawancara

Teknik wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara memberikan pertanyaan kepada Stake holders yang terlibat dalam proses pelaksanaan Kebijakan Relokasi Pedagang Klithikan. Ini dimaksudkan untuk memberikan keterangan yang belum diperoleh secara jelas tentang masalah yang diajukan dalam penelitian karena salah satu metode pengumpulan data ialah dengan jalan wawancara atau interview yaitu mendapat informasi dengan bertanya langsung kepada responden²⁸

²⁷ *Ibid hal 126*

²⁸ Masri singarambun&Sofyan Efendi, *metode penelitian Survey*, LP3ES, jakarta. Hal 137.

6. Teknik analisa data

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. Menurut **Tatang dan M.Arifin**, analisa kualitatif pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisa dengan logika, induksi, deduksi, analogi, dan komparasi.²⁹

Analisa kualitatif dalam pemikiran **Tatang dan M.Arifin** tersebut berarti menganalisa suatu fenomena dengan menganalisa data berdasarkan hasil jawaban yang diperoleh dari responden dan didukung oleh teori-teori serta menggunakan tabel berdasarkan persentase. Maksud dari analisa ini adalah menggambarkan suatu keadaan dan fenomena permasalahannya, menurut **Winarno Surachman**, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misal tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, tentang proses yang sedang berlangsung, kelainan yang sedang muncul, kecendrungan yang sedang tampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.³⁰

Analisa dengan metode kualitatif ini digunakan untuk menyesuaikan metode kualitatif dalam penelitian yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan cara analisa yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat sesuai dengan teori-teori yang

²⁹ Tatang dan M. Arifin, *Menyusun Rencana Penelitian*, Rajawali, 1995.

³⁰ Winarno, Surachman, "Dasar dan Teknik Research", CV. Tarsito Bandung, 1978. hal 131

dipergunakan. Sedangkan analisa data kualitatif menurut **Bogdan dan Biklen** seperti yang dikutip oleh **lexy. J. Moleong** dalam bukunya yang berjudul “*Metodologi penelitian Kualitatif*” Adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.³¹

Definisi mengenai analisa data dikemukakan sedikit berbeda oleh **Patton** yang lebih menitikberatkan pada pengorganisasian data dibandingkan **Bogdan dan Biklen** yang menekankan maksud dan tujuan dari analisa data itu sendiri. Dari kedua definisi tersebut maka analisis data dapat disintesiskan menjadi suatu proses yang mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.³²

Dan pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa analisis data dilakukan dalam suatu proses. Proses berarti pelaksanaannya sudah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif sesudah meninggal lapangan penelitian. Pekerjaan menganalisa data memerlukan usaha pemutusan perhatian dan pengerahan tenaga fisik serta pikiran peneliti. Selain menganalisa data,

³¹ *Op.cit.* Lexy.J.Moleong, “*Metodologi Penelitian Kualitatif*” (Edisi Revisi), hal 248

³² *Ibid*, hal 280

peneliti juga perlu mendalami kepustakaan guna mengonfirmasikan teori atau untuk menjustifikasikan adanya teori baru yang baru barangkali ditemukan.